



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 6.10.2003
SEC(2003) 1086

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**PROPOSITION DE DIRECTIVE DÉRIVÉE RELATIVE AUX EAUX
SOUTERRAINES**

ANALYSE D'IMPACT APPROFONDIE

{COM(2003)550 final}

Le livre blanc sur la gouvernance européenne souligne que les propositions réglementaires doivent être préparées sur la base d'une analyse effective du bien fondé d'une intervention au niveau de l'UE sous forme d'une action réglementaire. Cette analyse doit également porter sur l'impact économique, social et environnemental de la proposition, ainsi que sur les coûts et les bénéfices de l'approche retenue. Dans ce contexte, une nouvelle méthode d'étude d'impact intégrée a été développée par la Commission, comme le décrit la communication COM (2002) 276 sur l'analyse d'impact¹. L'objectif de l'analyse d'impact est de contribuer à structurer le processus d'élaboration des politiques, en identifiant et en évaluant le problème en cause ainsi que les objectifs visés. Elle met en lumière les différentes options envisageables pour atteindre les objectifs, et étudie leurs incidences probables. Elle indique les avantages et les inconvénients de chaque option ainsi que les synergies et les retombées afférentes. Elle doit donc être considérée comme un outil d'aide à la décision, et non comme un substitut à la décision.

La présente analyse d'impact concerne la proposition de la Commission de directive établissant des stratégies visant à protéger les eaux souterraines de la pollution. Une approche en deux étapes a été suivie, à savoir:

- une **évaluation préliminaire succincte** réalisée en janvier 2003, définissant la question, esquissant les principaux objectifs de la proposition et les problèmes essentiels à prendre en compte dans l'analyse d'impact; et
- une **analyse approfondie** réalisée dans le cadre de consultations des services de la Commission, des États membres et des parties intéressées au cours de la période janvier-avril 2003.

L'analyse d'impact examine les principales orientations de la directive proposée, qui se fonde sur les exigences de l'article 17 de la directive cadre dans le domaine de l'eau (2000/60/CE)². En particulier, des options sont étudiées en ce qui concerne l'évaluation de l'état chimique des masses d'eau souterraines, l'identification et l'inversion des tendances significatives à la hausse des concentrations de polluants, et les mesures de prévention et de contrôle de la pollution des eaux souterraines due à des sources ponctuelles ou diffuses.

Cette analyse d'impact approfondie n'aborde que les aspects économiques, sociaux et environnementaux de la proposition précitée. On suppose donc que les directives associées sont ou seront pleinement mises en œuvre, en particulier la directive cadre dans le domaine de l'eau (DCE); la directive sur les eaux résiduaires urbaines (91/271/CEE)³, la directive sur les eaux de baignade (76/160/CEE)⁴, la directive sur les nitrates (91/676/CEE)⁵, la directive sur les produits phytopharmaceutiques (91/414/CEE)⁶ la directive sur la réduction et la prévention intégrées de la pollution (96/61/CE)⁷, la directive sur les décharges (99/31/CE)⁸, la directive

¹ COM(2002)276 final.

² Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

³ Directive du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

⁴ Directive du Conseil du 8 décembre 1975 relative à la qualité des eaux de baignade.

⁵ Directive du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

⁶ Directive du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

⁷ Directive du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution.

⁸ Directive du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets.

sur les produits de construction (89/106/CEE)⁹, et bien sûr l'actuelle directive sur les eaux souterraines (80/68/CEE)¹⁰.

La présente analyse d'impact approfondie décrit diverses options, ainsi que les choix déjà arrêtés ou en cours d'examen, et les coûts et bénéfices de ces options/choix.

1. QUESTION TRAITÉE PAR LA PROPOSITION

La DCE, adoptée en décembre 2000, prévoit un cadre général pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines. En substance, la directive impose l'obligation de gérer les ressources en eau d'une manière intégrée au niveau des bassins hydrographiques. La directive inscrit parmi ses objectifs la réalisation du bon état chimique des eaux souterraines pour 2015. Elle ne donne cependant aucune indication claire sur ce qui constitue le bon état chimique. La DCE fait également obligation d'inverser toutes les tendances significatives et durables à la hausse de la pollution dans une masse d'eau souterraine. Elle ne donne cependant aucune indication précise sur ce qui constitue une tendance significative à la hausse. Compte tenu du fait qu'il reste à l'évidence beaucoup de travail à faire en relation avec les eaux souterraines, l'article 17 de la directive stipule que le Parlement européen et le Conseil adoptent des mesures spécifiques de prévention et de contrôle de la pollution des eaux souterraines, sur proposition de la Commission.

Par la présente proposition, la Commission met en œuvre l'article 17 de la DCE, et s'acquitte ainsi d'une obligation légale. La présente analyse d'impact ne porte pas sur la justification de la proposition, mais examine deux options envisagées à ce propos.

2. PRINCIPAL OBJECTIF QUE LA PROPOSITION DOIT ATTEINDRE

Un régime de protection des eaux souterraines contre la pollution a été instauré par la directive 80/68/CEE, qui interdit ou limite les rejets directs ou indirects de plusieurs polluants dans les eaux souterraines. Elle instaure un cadre pour la protection en interdisant les déversements directs de polluants figurant sur une liste prioritaire (liste I) et en soumettant les déversements d'autres polluants (liste II) à une procédure d'autorisation précédée d'une enquête approfondie effectuée au cas par cas. La surveillance n'est requise que dans certains cas particuliers (en relation avec les autorisations) et n'est pas généralisée à toutes les masses d'eau souterraines. Aux termes de l'article 22 de la DCE, la directive 80/68/CEE doit être abrogée en 2013, date à laquelle le régime de protection doit être poursuivi au travers de la DCE, et de la directive dérivée relative aux eaux souterraines proposée ici.

En outre, la DCE fait obligation de parvenir à un bon état des eaux souterraines en intégrant les aspects qualitatifs et quantitatifs dans les exigences de contrôle et le programme de mesures stipulé dans les plans de gestion de district hydrographique. Si la DCE instaure un cadre général pour la protection des eaux souterraines, l'article 17 de la directive prévoit l'adoption de critères spécifiques pour la définition du bon état chimique ainsi que pour la détermination et l'inversion des tendances significatives à la hausse, et de mesures spécifiques associées, ce qui nécessite l'adoption d'une directive dérivée relative aux eaux souterraines.

⁹ Directive du Conseil du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction.

¹⁰ Directive 80/68/CEE du Conseil du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses.

En termes pratiques, l'état chimique des eaux souterraines devra être surveillé par les états membres dans le cadre du plan de gestion de district hydrographique (article 13). L'évaluation se fera sur la base de normes de qualité et/ou de valeurs seuils définies soit au niveau communautaire ou à l'échelle de chaque district hydrographique. Ces normes ou valeurs seuils seront utilisées pour juger si les masses d'eaux souterraines sont en bon ou mauvais état chimique. L'identification de tendances significatives et durables à la hausse de concentrations de polluants et la disposition concernant le renversement des tendances complétera ce mécanisme, assurant ainsi que la clause de non-détérioration établie par le DCE pourra être réalisée. Enfin, des dispositions spécifiques concernant les rejets directs et indirects permettront à la fois de renforcer le régime de protection existant et d'assurer sa continuité après l'abrogation de la Directive 80/68/CEE en 2013.

3. PRINCIPALES OPTIONS ENVISAGEABLES POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF

3.1. Première option

Les discussions avec les parties intéressées (voir section 6) et le séminaire sur la chimie naturelle des eaux souterraines (projet BaSeLine financé par la DG RTD) tenu le 27 janvier 2003 ont mis en lumière les difficultés posées par la définition « d'indicateurs communs » utilisables dans l'ensemble de l'Europe en vue d'harmoniser l'évaluation de l'état chimique des eaux souterraines. Cela est dû à la grande variété des typologies des eaux souterraines et à la gamme associée de paramètres qui existent en Europe.

Compte tenu de cette situation, une des options envisagée est de faire obligation aux États membres d'établir des valeurs seuils pour les polluants (au lieu de normes de qualité fixes) aux fins de l'évaluation de l'état chimique des eaux souterraines caractérisées comme étant à risque. Les polluants à sélectionner sont d'une part les substances chimiques qui peuvent provenir de sources naturelles ou anthropiques (pollution découlant des activités humaines), et d'autre part des polluants artificiels qui ne sont pas naturellement présents dans les eaux souterraines. La définition du bon état chimique est liée au respect de valeurs seuils qui tiennent compte des risques posés par les polluants pour les utilisations existantes et envisagées des eaux souterraines, ainsi que pour les écosystèmes aquatiques et les écosystèmes terrestres qui en dépendent directement.

En outre, l'obligation d'identifier et d'inverser les tendances à la hausse des concentrations de polluants fait partie de cette première option, ainsi que les exigences spécifiques concernant les sources ponctuelles de pollution. Ces exigences sont étroitement liées à la prévention et au contrôle des apports de polluants dans les eaux souterraines, par l'interdiction des rejets directs et la limitation des rejets indirects résultant de toute activité sur ou dans le sol.

3.2. Deuxième option

Les exigences de la DCE concernant l'état chimique des eaux souterraines (annexe V.2.3.2) sont fondées sur une définition du « bon état chimique » qui fait référence aux normes de qualité applicables en vertu d'autres textes législatifs communautaires pertinents. On a donc examiné une seconde option consistant à établir un cadre réglementaire dans lequel l'état chimique des eaux souterraines serait évalué en fonction de toute une série de normes de qualité contraignantes dans l'ensemble de l'UE (concentrations maximales admissibles pour une gamme de substances données dans les eaux souterraines) représentant également des cibles de restauration.

Afin de protéger efficacement les eaux souterraines dans leur état naturel, cette option inclue également une disposition relative à l'établissement d'une nouvelle catégorie d'état (« très bon état chimique ») qui n'est pas explicitement requise aux termes de l'article 17 de la DCE. L'option est complétée par des critères spécifiques pour l'identification et l'inversion des tendances significatives et durables à la hausse des concentrations de polluants, comme requis par l'article 17.

4. INCIDENCES ATTENDUES DES DIFFÉRENTES OPTIONS

Compte tenu du fait que la directive proposée s'inscrit dans un cadre plus large (directive cadre dans le domaine de l'eau, directive sur les nitrates, directive IPPC, etc.) ayant un impact général en termes économiques, sociaux et environnementaux, l'objectif de la présente analyse d'impact approfondie n'est pas d'évaluer les incidences de la réglementation existante, mais de se concentrer sur les mesures de protection des eaux souterraines qui sont couvertes par la proposition. En d'autres termes, les incidences attendues renvoient essentiellement aux éléments nouveaux apportés par la directive dérivée proposée dans le domaine des eaux souterraines.

4.1. Etude économique

La présente analyse d'impact est étayée par une **étude économique**¹¹ (dont on trouvera un résumé en annexe) qui cite en exemple certains de ces éléments. Dans le cadre de cette étude économique, une série de coûts et bénéfices (ou de coûts évités) a été calculée, en tenant compte des deux options examinées. L'évaluation de ces coûts et bénéfices provient essentiellement de deux sources: des zones échantillons et une étude de la littérature spécialisée. Les divers types de coûts et bénéfices ont été évalués selon différentes méthodes, notamment financières (coûts d'investissement, coûts de maintenance et d'exploitation, amortissement) pour les coûts négociables (coûts d'atténuation et de restauration). Divers éléments de coûts ont été considérés, notamment le traitement additionnel de l'eau (construction/entretien d'une station), la décontamination des sols et de l'eau, la recherche de nouvelles ressources en eau (nouveaux forage, adduction) etc. Les « coûts défensifs » (consommation accrue d'eau minérale due à la pollution des ressources en eau souterraine) ont également été évalués dans le cadre d'interviews de consommateurs. Enfin, les bénéfices environnementaux ont été évalués sur la base d'interviews réalisées en vue de connaître la volonté des citoyens de payer pour la protection des eaux souterraines, en reconnaissance de sa valeur patrimoniale. Un aperçu du contenu de cette étude est décrit dans l'encadré 1.

Encadré 1: Aperçu de l'étude économique sur la protection des eaux souterraines

L'étude économique se présente en trois parties. La première décrit les éléments clés de l'étude de la littérature spécialisée, illustrée par des résultats d'études de cas ayant porté sur l'évaluation de coûts et bénéfices de la protection et la restauration d'eaux souterraines. La seconde partie se focalise sur les résultats de trois études de terrain réalisées sur la base de données primaires. Elles concernent les études d'une masse d'eau souterraine transfrontalière (entre la France et l'Allemagne), et deux aquifères en France et au Danemark. La troisième partie résume les éléments principaux de l'étude économique de la proposition de la Commission. Certaines de ces données ont été utilisées pour la présente étude d'impact approfondie.

¹¹ Évaluation économique de la protection des eaux souterraines, contrat d'étude B4-3040/2002/339770/MAR/A1, 2003.

Comme on l'a souligné en introduction, la protection des eaux souterraines contre la pollution, en application de la directive 80/68/CEE ou de la DCE, a (ou aura) des incidences sociales, économiques et environnementales qu'il est difficile de séparer les unes des autres. En termes d'impact économique, divers coûts sont déjà couverts par les deux directives, notamment les coûts administratifs (coûts d'exploitation des autorités de bassin hydrographique), les coûts de surveillance, les coûts pour les ménages privés ainsi que pour l'agriculture et l'industrie (récupération des coûts liés à l'utilisation de l'eau), les coûts des améliorations physiques des masses d'eau souterraines (par ex. reconstitution) etc., et ils devront être évalués dans le cadre de l'article 5 de la DCE d'ici fin 2004.

- En ce qui concerne la directive 80/68/CEE, la surveillance n'est requise que dans certains cas particuliers (en relation avec les autorisations) et n'est pas généralisée à toutes les masses d'eau souterraines. En outre, l'évaluation des risques de pollution n'est pas vraiment réalisable, en l'absence d'objectifs de qualité liés à l'état chimique des eaux souterraines. Ce régime de protection apparemment strict ne fournit pas les données nécessaires à l'évaluation du « bon état chimique » requis, car il ne s'applique qu'aux aquifères soumis à un régime d'autorisation.
- En ce qui concerne la directive cadre dans le domaine de l'eau, et sans l'exigence de l'article 17, l'absence de critères bien définis ferait obstacle à une mise en œuvre efficace de la DCE en matière de gestion des eaux souterraines dans le cadre du plan de gestion de district hydrographique. En d'autres termes, en l'absence d'un cadre juridique plus clair et de lignes directrices pour l'évaluation et la surveillance de la qualité des eaux souterraines, le régime de protection actuel risque de manquer d'efficacité, et les eaux souterraines pourraient se détériorer.

Ces arguments sont à l'origine de l'insertion de l'article 17 de la DCE au cours de la procédure de conciliation.

Actuellement, l'investissement de nombreux pays de l'UE dans le secteur de l'eau, notamment en ce qui concerne l'approvisionnement en eau, l'assainissement de l'eau, la distribution d'eau d'irrigation, la gestion des bassins hydrographiques et la réduction de la pollution des eaux représente un peu plus de 0,5% du PIB (OCDE, 2003), dont une partie seulement est consacrée aux eaux souterraines. Les dépenses pour la réduction et le contrôle de la pollution des eaux tendent à s'accroître avec la densité de la population. La part relative de l'investissement et des dépenses d'exploitation dans le total des dépenses de réduction et de contrôle de la pollution varie également d'un pays à l'autre. Des efforts sont déployés par l'industrie en vue du développement de techniques de prévention et de réduction intégrées de la pollution qui auront un impact économique positif sur le long terme. Actuellement, on s'accorde de plus en plus sur la nécessité d'évoluer vers la récupération totale des coûts de la fourniture aux ménages, aux industries et à l'agriculture, ce qui est partiellement reflété dans les redevances en cas de pollution et pour les captages. L'objet de ces redevances est d'internaliser les coûts externes de la surexploitation ou de la pollution. On trouvera au tableau 1 des exemples des coûts ou des bénéfices (coûts évités) environnementaux, sociaux et économiques.

Tableau 1 - Exemples d'études sur le coût de la protection des eaux souterraines et de leur restauration éventuelle (adaptés d'une étude économique sur la protection des eaux souterraines, réf. n° 5).

Région étudiée	Facteurs évalués	Résultats	Références
Autriche	Coûts de l'épuration de l'eau potable pour les compagnies de distribution municipales	Investissement de 205 à 214 millions d'euros, coûts d'exploitation de 22 à 39 millions d'euros (uniquement pour l'utilisation d'eau potable)	Hofreither & Sinabell, 1996
Autriche Plaines inondables du Danube	Valeur des zones humides pour les eaux souterraines (propension à payer pour les coûts de protection)	44 à 105 millions d'euros	Kosz, 1996
Belgique	Dépollution de sites contaminés	600 000 euros par site en moyenne, avec 60% des sites coûtant moins de 100 000 euros et certains sites coûtant chacun plus de 45 millions d'euros	Ecolas, 2002
Italie (Milan)	Chiffrage des concentrations réduites d'atrazine dans les eaux souterraines	425 à 559 euros par ménage et par an	Press & Söderqvist, 1998
Finlande (Oulu)	Chiffrage des eaux souterraines en tant que source d'eau potable (propension à payer)	54 euros par ménage et par an	Tervonen, 1994
France	Coût du traitement des nitrates dans 25 stations implantées dans diverses régions	0,24 à 0,28 euro par m ³ d'eau souterraine captée. 0,19 à 0,22 euro par ménage et par an	Lacroix & Balduchi, 1994
Allemagne (Hesse)	Coût des accords de coopération en vue de la réduction des nitrates	0,10 à 0,29 euro par m ³ d'eau souterraine captée	Gramel & Urban, 2001

Tableau 1 (suite)

Suède	Coût des mesures de protection des eaux souterraines contre les sources de pollution liées aux transports	10 000 à 200 000 euros par km, en fonction des mesures prises	Ojala, 2000
Suisse	Valeur des forêts pour la protection des eaux souterraines (coût de traitement évité)	54 millions d'euros par an (seule l'utilisation d'eau potable a été prise en compte)	Küchli & Meylan, 2002
États-Unis	Coûts de 28 mesures de dépollution	1,9 million de dollars d'investissement par site (en moyenne) et 190 000 dollars par an en frais d'exploitation par site	US EPA, 1999
États-Unis	Dépollution complète des eaux souterraines en partant d'une contamination à 40%	144 dollars par ménage et par an	McClelland et al., 1992

En l'absence d'autres exigences que celles de la directive 80/68/CEE et de la DCE, il est probable que l'on observerait une multiplication des demandes de dérogation aux objectifs environnementaux de la DCE pour les sites « historiques » pollués. Si ces dérogations étaient accordées, de nombreux sites seraient laissés en l'état, ne faisant l'objet que de mesures purement défensives. Cela implique que le bon état chimique des masses d'eaux souterraines touchées ne serait pas atteint pour fin 2015 (comme requis par la DCE). Cette situation se traduirait par des coûts tels que des dépenses d'eau accrues pour les ménages, des dommages aux zones humides, d'éventuels risques pour la santé, l'épuration de l'eau (ménages, industrie), des pertes pour l'industrie et l'agriculture, etc.

L'absence de critères bien définis concernant la qualité des eaux souterraines pourrait non seulement avoir des incidences économiques, mais aussi susciter des questions concernant le processus décisionnel lié à la gestion des eaux souterraines, et maintenir des inégalités sociales en termes d'accès à une « eau potable sûre ». En effet, un degré élevé d'incertitude sur l'évaluation de la qualité des eaux souterraines va de pair avec des incertitudes au niveau décisionnel, d'où le risque que des mauvaises décisions soient prises en ce qui concerne les mesures de contrôle ou de restauration. Ces incertitudes auraient un impact direct sur la société, en particulier sous forme d'une perte de confiance dans les décisions prises par les autorités compétentes, ce qui affecterait directement le principe de la récupération des coûts (les consommateurs s'interrogeant sur la justification du prix de l'eau).

4.2. Première option

4.2.1. Impact économique

La première option se fonde sur trois éléments clés:

4.2.1.1. Bon état chimique

- Dans cette option, l'évaluation du bon état chimique des masses d'eau souterraines tient compte de la variabilité naturelle des caractéristiques des aquifères et distingue entre la présence naturelle de substances chimiques et les polluants d'origine anthropique (c.à.d.

résultant des activités humaines). La classification des masses d'eau souterraines est implicitement requise par la DCE (annexe II) et ne représente pas de coût additionnel pour les États membres par rapport à la DCE.

- Les coûts directs entraînés par les éléments de cette option (que l'on pourrait considérer comme ayant un impact économique négatif) sont liés aux obligations de surveillance et d'analyse systématiques des polluants dans les masses d'eau souterraine caractérisées comme étant à risque. Toutefois, la fixation de valeurs seuils pour les polluants selon une méthodologie commune induira une harmonisation de l'évaluation de l'état chimique des eaux souterraines dans l'ensemble de l'Europe, ce qui n'aurait pas été possible autrement.
- À long terme, la comparabilité des données et l'évaluation de l'état chimique selon des critères similaires facilitera la protection des eaux souterraines, par l'amélioration du processus décisionnel eu égard aux mesures de prévention et de contrôle de la pollution. Cette comparabilité renforcée est difficile à quantifier en termes d'impact économique (positif), mais on suppose que cet impact est largement supérieur aux coûts liés aux exigences additionnelles en matière de surveillance autres que celles de la DCE.
- L'impact économique positif est directement lié aux économies réalisées: un meilleur processus décisionnel aboutissant à de meilleures mesures, une confiance accrue dans les données de surveillance et leur interprétation, la prévention des répétitions d'analyse et des décisions erronées ayant des effets économiques négatifs.

4.2.1.2. Tendances significatives et durables à la hausse

- L'obligation d'identifier et d'inverser les tendances significatives et durables à la hausse de la pollution est également incluse dans l'article 17 de la DCE. Elle impliquera des coûts additionnels par rapport à la DCE, principalement en relation avec la surveillance et les rapports spécifiques (plus fréquents dans le cas des masses d'eau à risque). Ces exigences sont cependant nécessaires pour assurer une protection adéquate des eaux souterraines contre la pollution, permettre une identification rapide des risques pour les eaux souterraines, et prendre des mesures proportionnées et en temps utile en vue d'inverser les tendances d'origine anthropique.
- À long terme, cette approche permettra de tirer la sonnette d'alarme en détectant rapidement les menaces de pollution, et de décider en temps utile des mesures les plus appropriées (protection ou restauration). Cette exigence représente une amélioration considérable de la protection des eaux souterraines contre la pollution, et aura donc un impact économique positif qu'il est cependant impossible de chiffrer à ce stade.

4.2.1.3. Mesures de prévention/contrôle de la pollution des eaux souterraines

- En relation avec ce qui précède, les mesures de prévention et de contrôle de la pollution des eaux souterraines tiennent compte des exigences prévues par la directive 80/68/CEE, qui établissent un lien étroit avec la liste des polluants à identifier par les États membres (et pour lesquels des valeurs seuils doivent être fixées). Il s'agit de l'interdiction des rejets directs de polluants (imposés également par la DCE). En outre, une clause relative aux rejets indirects est incluse, spécifiant que de tels rejets ne seront permis qu'à la condition qu'ils ne mettent pas en danger la réalisation du bon état chimique. Cette clause tient également compte des exigences prévues par la directive 80/68/CEE. Des mesures spécifiques de prévention/contrôle des apports provenant de sources ponctuelles (historiques) de pollution sont prévues, faisant obligation de veiller à ce que les sites

pollués existants n'aient pas d'incidence sur l'état chimique de l'ensemble des masses d'eau concernées.

- La première option propose donc un régime flexible impliquant que des actions soient entreprises en priorité sur les risques liés aux sites pollués, réduisant ainsi les coûts à la gestion des zones à risque pertinentes, ce qui sera économiquement avantageux sur le long terme. Cet argument s'appuie sur un exemple décrit dans l'encadré 2.

Encadré 2: Exemple de coûts de restauration liés à une source ponctuelle de pollution

Un exemple de l'étude économique concerne le cas d'une masse d'eau souterraine touchée par une source ponctuelle intense de pollution (terrils de mine de potasse), caractérisée essentiellement par des concentrations de chlorure non conformes aux objectifs de qualité des eaux souterraines. Un plan de gestion strict de la source ponctuelle (représentant environ 4% de la superficie totale de l'aquifère) a permis des mesures de restauration proportionnées pour un montant de 67 millions d'euros entre 1976 et 2001 (27 millions d'euros d'investissements tels que des puits de pompage et des infrastructures permettant de dissoudre artificiellement les terrils, et 40 millions d'euros de coûts d'exploitation et de maintenance). En outre, 43 millions d'euros seront consacrés, entre 2002 et 2010, à la suppression de la pollution. En l'absence d'action, le terril aurait continué de représenter une source majeure de pollution pendant au moins 180 ans (estimation par modélisation). La gestion stricte du site pollué a permis dans ce cas d'éviter l'extension de la pollution, et de prendre des mesures de dépollution proportionnées. Le bon état chimique sera atteint pour la masse d'eau en question (sauf à la source ponctuelle de pollution) en 2015, alors que le site pollué sera contrôlé/restauré sur une période plus longue (d'après le modèle utilisé, le bon état chimique serait atteint avant 2027).

Le contrôle requis pour les sources de pollution n'est pas spécifique de la directive proposée, car il est déjà prévu dans la DCE. Dans ce contexte, les contrôles auront sur les secteurs agricole et industriel ainsi que les zones urbaines (municipalités) un impact qui sera bien sûr plus important dans les régions comportant de nombreux sites de pollution. Les coûts des mesures prises seront imputées à la personne ou à l'organisme responsable de la pollution (conformément au principe du « pollueur-payeur »), lorsqu'elle/il est connu(e), ou aux États membres, dans le cas de sites pollués « historiques ». Cet aspect est illustré à l'encadré 3.

Encadré 3: Exemple de coûts de restauration liés à une source diffuse de pollution agricole

L'exemple de l'aquifère d'Alsace illustre les coûts qui peuvent être évités par un contrôle strict de la pollution par les nitrates et les pesticides. Sur une population totale de 1,7 million d'habitants dans la région, 432 000 sont touchés par la pollution de l'aquifère par les nitrates et les pesticides. Cette pollution a entraîné un coût total de restauration de 26 millions d'euros sur la période 1988-2002. Un contrôle strict de la pollution dans les zones à risque identifiées aurait pu éviter une part non négligeable de ces coûts, supportés par tous les secteurs économiques. Les agriculteurs ont dû déboursé 2,5 millions d'euros, principalement en relation avec les modifications des pratiques agricoles. Dans l'industrie, un grand brasseur a dû investir 10 millions d'euros pour financer un nouveau plan de traitement et les interconnexions. Les ménages ont supporté environ 14 millions d'euros en coûts additionnels.

4.2.2. *Impact social*

L'impact social de la première option est difficile à chiffrer. Globalement, les éléments clés sont tous considérés comme ayant un impact positif. En premier lieu, nous avons souligné que l'harmonisation des critères d'évaluation de l'état chimique des eaux souterraines représentera une amélioration nette par rapport aux exigences prévues dans la DCE. Une meilleure évaluation de la qualité des eaux souterraines se traduit directement en termes positifs d'un point de vue social. Cette considération s'applique également au principe de « l'inversion de tendance », qui permettrait de maîtriser les risques de détérioration des ressources d'eau souterraines (non seulement en relation avec leurs utilisations, mais aussi aux fins de la protection de leur valeur patrimoniale).

- Les mesures de prévention et de contrôle proposées ne sont pas radicalement nouvelles et impliquent un *status quo*.
- Les critères spécifiques concernant les sources ponctuelles de pollution auront des conséquences car ils sensibiliseront le public aux risques liés aux sites pollués. L'inquiétude sociale concernant la prévention de la détérioration des ressources en eau par les sites pollués découle du fait que ces sites sont souvent situés dans des régions industrielles défavorisées, si bien que les bénéfices sociaux liés à la prévention de la pollution seront plus importants dans les régions à faibles revenus. En tant que telle, la notion de mesures ciblées concernant les sites pollués intègre mieux les dimensions géographiques et sociales de la pollution.
- Enfin, fonder la réglementation des eaux souterraines sur des objectifs de qualité (et non pas seulement sur la délivrance d'autorisations de rejets, comme prévu dans la directive 80/68/CE) facilitera la maîtrise des risques de pollution, au bénéfice des utilisateurs des eaux souterraines. Les autorisations concernant l'élimination de certains polluants s'appuyaient sur une surveillance afin d'évaluer l'efficacité des actions, mais sans objectifs de qualité il n'était pas possible de faire une analyse précise. La proposition prévoit que les risques potentiels seront évalués en fonction d'objectifs de qualité clair et précis (bon état chimique).
- Dans de nombreux cas, la volonté de la population de payer pour la protection et la restauration des aquifères démontre le caractère patrimonial des eaux souterraines, considérées comme un bien commun transmissible.

4.2.3. *Impact environnemental*

- L'évaluation des incidences environnementales peut être directement déduite des incidences économiques et sociales: tous les éléments de la première option ont un impact positif direct sur l'environnement, du fait d'une meilleure évaluation de l'état chimique des eaux souterraines, d'une application plus stricte de la clause de non-détérioration (fondée sur l'étude des tendances), d'une série de mesures de prévention/limitation concernant les rejets de polluants, et d'un contrôle plus étroit des sites pollués dans le cadre de spécifications relatives aux sources ponctuelles de pollution. Cette option devrait aboutir à une amélioration de la qualité environnementale des eaux souterraines, qui n'est pas suffisamment traitée dans le cadre politique actuelle.
- Une mauvaise qualité des eaux souterraines affecterait notablement le fonctionnement des zones humides (auto-épuration, stockage de l'eau). Les zones humides ont par nature la faculté de traiter les eaux résiduaires, par un système d'auto-épuration d'une capacité

souvent équivalente à la capacité annuelle de traitement des stations d'épuration (par ex. un hectare de zone humide (soit 10 000 m²) représente une capacité d'épuration équivalente à la capacité annuelle d'une station pour 4000 équivalents-habitants). Comparé au coût d'une station d'épuration des eaux résiduaires, la valeur d'un hectare de zone humide peut être estimée à environ 3600 euros. En ce qui concerne le stockage d'eau douce, la valeur d'une zone humide a été estimée à environ 1,5 euro par m³.

- L'effet d'harmonisation induit par l'utilisation de valeurs seuils des polluants des eaux souterraines afin d'établir si l'état chimique de ces eaux est en danger aura un impact environnemental positif au niveau de l'UE car 1) les données seront comparables entre districts hydrographiques et 2) les pratiques de gestion des eaux souterraines iront dans le même sens. On disposera ainsi d'une meilleure vue d'ensemble de la dégradation des ressources en eau souterraine, ce qui facilitera la décision sur les mesures nécessaires et appropriées à un coût proportionné, du fait des éventuels échanges de bonnes pratiques et de l'acquisition d'expérience.
- L'accent mis sur les sites pollués facilitera l'action appropriée afin de limiter les effets environnementaux négatifs dus à la pollution des eaux souterraines sur les écosystèmes associés. On a indiqué, dans l'exemple cité au paragraphe 5.1.1.3, que l'impact environnemental des eaux souterraines polluées (par un terril de mine de potasse) avait été décelé sur la croissance forestière, et qu'une gestion stricte du site avait permis d'améliorer la situation.

4.2.4. *Subsidiarité et proportionnalité*

- Dans la première option, les états membres ont la responsabilité d'établir des valeurs seuils qui seront utilisées comme normes locales. Cette approche représente un niveau élevé de subsidiarité car les états membres devront fixer leur propres objectifs de qualité selon les caractéristiques des eaux souterraines dans chaque district hydrographique et les pressions et impacts. Des normes communautaires ne doivent être appliquées que pour un nombre limité de polluants. Des règles communes sont établies pour l'identification et le renversement de tendances à la pollution, ainsi que pour les mesures concernant les rejets indirects dans les eaux souterraines qui mettent en danger la réalisation du bon état chimique de la masse d'eau souterraine concernée. Toutefois, les états membres restent maîtres de la décision en matière de mise en œuvre de ces dispositions.
- En termes de proportionnalité, l'évaluation et la surveillance des masses d'eaux sur la base de normes de qualité et de valeurs seuils ne sont exigées que pour les masses d'eaux ayant été recensées comme courant un risque (suite à l'analyse de l'incidence des activités humaines réalisée dans le cadre de la DCE). Les permis ne sont demandés que pour les activités qui représentent un risque pour les eaux souterraines. Cette approche se focalise donc sur les risques et n'exige pas une évaluation étendue à toutes les eaux souterraines.

4.3. **Deuxième option**

4.3.1. *Impact économique*

La deuxième option se fonde sur les trois éléments clés suivants:

4.3.1.1. Bon état chimique

- Dans cette option, l'établissement d'une ligne de démarcation entre le « bon » et le « mauvais » état chimique est fondé sur la définition de normes de qualité des eaux souterraines pour une série de paramètres, comme il en existe pour les nitrates, les pesticides et les biocides.
- Les normes de qualité sont conçues comme des cibles de restauration pour toutes les masses d'eau où les seuils de concentration sont dépassés. Cette approche établirait un régime strict de protection contre la pollution. Il présente cependant des difficultés techniques liées à la variabilité naturelle de la composition des eaux souterraines. En outre, les normes ne font pas de distinction entre les apports de substances polluantes d'origine anthropique et celles qui sont naturellement présentes dans les eaux souterraines.
- De fait, les normes fixées seraient dans certains cas trop strictes (dans les cas où des substances « polluantes » sont naturellement présentes dans les eaux souterraines) et impliqueraient a priori la restauration des eaux souterraines « polluées », sans autre possibilité d'assouplissement que la dérogation. L'impact économique de la réalisation du bon état chimique serait alors très élevé, en raison des coûts disproportionnés de la « dépollution » des eaux souterraines en cause (qui peut par exemple nécessiter la construction de puits de pompage/évacuation), dont des exemples de coûts figurent au tableau 1. Cela créerait également une distorsion économique entre les zones qui contiennent de fortes concentrations de substances naturellement présentes (constituant un danger potentiel) et les zones qui ne sont pas « naturellement polluées ». Une norme commune entraînerait ainsi de très grandes disparités de coût.
- En outre, la Commission serait très probablement inondée de demandes de dérogation, ce qui représenterait une charge administrative supplémentaire. Pour justifier ces demandes, des investissements additionnels seraient nécessaires dans le système de surveillance, ce qui pourrait représenter un surcoût de 3000 euros par poste de mesure et par an.
- Dans d'autres cas, les normes pourraient être trop laxistes et faire office d'une sorte de « permis de polluer jusqu'aux valeurs seuils » pour les masses d'eau souterraines dans lesquelles les concentrations de substances réglementées sont faibles. Il pourrait en résulter une détérioration d'eaux souterraines non polluées, sans qu'il soit possible d'engager des actions en justice, ce qui aurait également des incidences économiques indirectes. Ces incidences économiques seraient principalement liées aux surcoûts de traitement de l'eau et à la consommation accrue d'eau minérale.
- L'établissement de normes de qualité uniformes pour toutes les eaux souterraines européennes implique également la surveillance de la totalité des masses d'eau (même celles qui ne sont pas considérées comme à risque), ce qui représente des coûts élevés sans bénéfices discernables à long terme.
- Enfin, l'option de normes de qualité fixes ne permet pas d'évaluer les interactions entre les eaux souterraines et les écosystèmes aquatiques et terrestres associés, du fait de la variabilité des situations rencontrées.
- Les incidences positives de cette option ne sont pas quantifiables au stade actuel. Un régime strict sera indubitablement bénéfique à long terme en termes de protection des ressources en eau souterraine, mais il n'est pas démontré que des normes valables dans

toute l'UE joueront ce rôle si elles sont établies sans tenir compte des caractéristiques particulières des masses d'eau souterraines.

4.3.1.2. Très bon état chimique

- La définition d'un « très bon état chimique » des eaux souterraines sera directement bénéfique à la protection des eaux souterraines dans leur état naturel, ce qui renforcera également les objectifs de la DCE en ce qui concerne les zones protégées et les directives associées.
- L'instauration d'une nouvelle classe dite « très bon état chimique » implique un nouveau cadre de surveillance et de contrôle (plus strict que celui requis par la DCE), avec des surcoûts. Toutefois, la protection des eaux souterraines non polluées est supposée être assurée par d'autres moyens, en particulier ceux prévus par la DCE.

4.3.1.3. Tendances significatives et durables à la hausse

- De même que dans la première option, l'obligation d'identifier et d'inverser les tendances significatives et durables à la hausse de la pollution impliquera des coûts additionnels par rapport à la DCE, principalement en relation avec la surveillance et les rapports spécifiques (plus fréquents dans le cas des masses d'eau à risque).
- Dans cette deuxième option, le point de départ pour l'inversion de tendance serait directement lié aux normes de qualité (tendance à inverser lorsque la valeur correspondant à 75% de la concentration maximale prévue par la norme de qualité est atteinte). Cette disposition renforce les exigences visant au bon état chimique des eaux, en s'attachant aux menaces particulières de pollution. Elle est cependant limitée à une série de substances faisant l'objet de normes de qualité, sans prendre en considération les caractéristiques spécifiques des masses d'eau souterraines et des sources de pollution qui peuvent avoir un impact négatif sur l'état chimique.

4.3.2. *Impact social*

- L'impact économique potentiel élevé associé à des normes de qualité strictes pourrait à l'évidence influencer sur le prix de l'eau, ce qui a un impact social direct. L'option consistait à fixer des normes de qualité dérivées des normes applicables à l'eau potable. Ces normes sont cependant établies à des fins sanitaires plutôt que de protection de l'environnement. À ce titre, elles n'enverraient pas les bons signaux à la société lorsqu'il s'agira de protéger les eaux souterraines pour leur propre valeur.
- La définition du « très bon état chimique » serait bien accueillie par le public, mais elle aurait pour effet d'augmenter les coûts de gestion (répercutés sur le prix de l'eau et dans le chiffre d'affaires du secteur commercial/industriel). On peut donc douter que cette deuxième option constitue une réponse adaptée à la prise de conscience croissante par le public de la valeur patrimoniale des eaux souterraines.
- La deuxième option est susceptible de susciter un regain des demandes de suppression de tout rejet, au travers d'exigences concernant la modification et/ou l'amélioration des procédés industriels. Outre l'impact direct sur l'industrie (effets négatifs probables sur le chiffre d'affaires et l'emploi), cela aurait également pour conséquence une augmentation du prix de l'eau, avec l'incidence sociale directe associée. Pour l'industrie, les surcoûts de surveillance et de traitement pour satisfaire aux normes de qualité applicables à l'eau

potable seraient trop élevés, en particulier dans le cas des PME. Pour les ménages, les coûts additionnels liés à la prévention de la pollution de l'eau potable sont estimés à environ 0,24 euro par m³. Une telle mesure aurait un impact négatif pour les ménages les plus démunis.

Voir à ce sujet les exemples de coûts liés au traitement de l'eau donnés au tableau 1.

4.3.3. *Impact environnemental*

- Il est évident qu'une proportion importante des eaux souterraines « non polluées » contiennent des substances naturellement présentes à des concentrations telles qu'elles sont impropres à la consommation humaine (sauf mise en œuvre de traitements coûteux) et que les normes sanitaires ne conviennent pas pour protéger ces ressources d'un point de vue environnemental. L'application aux eaux souterraines des normes relatives à l'eau potable serait donc inappropriée. Comme examiné au paragraphe 4.3.1, des normes de qualité fixes qui ne tiendraient pas compte de la variabilité naturelle des eaux souterraines entraîneraient une situation où la protection serait soit trop stricte (avec un impact économique direct), soit trop laxiste (avec des risques de détérioration).
- L'impact environnemental peut être envisagé de différents points de vue: dans certains cas, des normes strictes aurait une incidence positive sur l'environnement (cas de substances polluant les eaux souterraines et dont l'origine anthropique peut être clairement retracée) puisqu'elles serviraient de cibles de restauration, ce qui améliorerait sensiblement la qualité des eaux souterraines. Nous avons vu dans une section précédente les coûts associés à ce cas de figure. Dans d'autres cas, les normes pourraient servir de "permis de polluer" (augmentation des concentrations jusqu'à la valeur seuil de la norme). Dans ce dernier cas, l'impact négatif sur la qualité des eaux souterraines est évident, en particulier dans les zones actuellement peu polluées, et rejaillirait sur les écosystèmes aquatiques associés et les écosystèmes terrestres dépendants.
- L'établissement d'une classe « très bon état chimique » peut sembler attrayante a priori pour protéger les eaux souterraines dans leur état naturel, et l'impact environnemental serait assurément très positif. Néanmoins les coûts associés à la mise en œuvre de cette mesure (surveillance, rapports, restauration) auraient des conséquences économiques inacceptables.

4.3.4. *Subsidiarité et proportionnalité*

- La seconde option établit un régime strict qui devrait être appliqué par les états membres pour toutes les masses d'eaux souterraines. Le seul aspect de subsidiarité de cette approche concerne donc la mise en œuvre.
- La seconde option entraîne des coûts potentiellement élevés et des contraintes administratives qui ne sont pas considérés comme proportionnés par rapport au risque. Toutes les masses d'eaux devront être surveillées et évaluées sur la base de normes communautaires, ce qui entraînerait des difficultés techniques et conduirait à des décisions qui ne tiendraient pas suffisamment compte des caractéristiques locales. La classe « très bon état chimique » représenterait également des coûts additionnels, sans bénéfices clairs en matière de protection des eaux souterraines non polluées.

4.4. Conclusions

4.4.1. Première option

Dans la première option, le caractère strict des exigences est lié à la fixation de valeurs seuils pour les polluants des eaux souterraines (sur la base desquelles l'état chimique des masses d'eau souterraine sera évalué et une série d'actions est définie), et à la définition de critères pour l'identification des tendances significatives et durables à la hausse des concentrations de tout polluant (aussi bien ceux naturellement présents dans les eaux souterraines que les polluants artificiels). En outre, des mesures de prévention et de contrôle de la pollution sont prévues pour garantir le maintien approprié du régime de protection instauré par la directive 80/68/CEE.

L'approche harmonisée fondée sur des valeurs seuils pour les polluants afin d'évaluer l'état chimique des masses d'eau souterraines à risque, et sur des mesures spécifiques liées à la pollution par des sources ponctuelles, laisse une grande souplesse aux États membres pour adapter leurs procédures de prévention et de contrôle et agir de façon appropriée et proportionnée, ce qui justifie pleinement le caractère strict du régime précité. Par conséquent, la première option est jugée préférable (encadré 4).

Encadré 4: éléments de justification pour le choix de la première option

La première option est jugée préférable, compte tenu des inconvénients de la seconde option (normative stricte). Cette option permettra de construire une **approche souple** assurant un **niveau de protection des eaux souterraines à un coût raisonnable** contre la pollution. Elle améliore le régime actuel de protection des eaux souterraines en établissant des **objectifs clairs de qualité des eaux souterraines** tout en évitant les doubles emplois avec la DCE et en laissant le maximum de souplesse aux États membres en ce qui concerne les mesures de contrôle et de restauration.

L'impact économique additionnel associé à la proposition est uniquement lié aux exigences techniques, qui impliquent des mesures supplémentaires de contrôle et de surveillance des eaux souterraines (par rapport aux exigences de la DCE), par ex. aux fins de l'évaluation de la composition chimique de base des eaux souterraines, des analyses des polluants des eaux souterraines en vue de la fixation des valeurs seuils, et des études de tendances. Comme déjà souligné, cet impact n'est pas absolument nouveau, car la DCE prévoit déjà le cadre de programmes de surveillance et de mesures. Ces coûts additionnels seront largement compensés par les améliorations proposées, en termes d'harmonisation de l'évaluation de l'état chimique, du renforcement de la clause de non détérioration (études de tendances) et du contrôle des sites pollués. Sur le long terme, on prévoit que l'approche proposée améliorera la comparabilité des pratiques entre les districts hydrographiques et permettra des mesures optimisées de surveillance, de contrôle et de restauration. En outre, l'amélioration du contrôle contribuera à une identification plus précoce des problèmes potentiels, et donc à une atténuation plus rapide et moins coûteuse des incidences.

4.4.2. Seconde option

La seconde option est plus stricte en ce qu'elle se fonde sur l'instauration de normes de qualité dérivées de celles applicables à l'eau potable. Elle pourrait convenir pour certaines substances (nitrates et pesticides par exemple) mais elle est difficilement applicable à d'autres, du fait de la variabilité des caractéristiques des masses d'eau souterraines et de la grande variété des sources de pollution. Les arguments contre cette option sont résumés dans l'encadré 5.

Encadré 5: arguments contre l'option normative stricte

Les experts consultés ont considéré qu'il serait très difficile de mettre en œuvre un "régime normatif strict" du fait de **l'insuffisance des données et études** nécessaires pour fixer des seuils de qualité raisonnables et valables pour toutes les masses d'eau souterraines européennes. Un **régime normatif strict** a été **retenu pour les normes existantes** (nitrates, pesticides et biocides), mais a été **rejeté pour les autres substances**, principalement parce que les coûts de la non conformité seraient extrêmement élevés si un grand nombre de normes étaient instituées sans étude préalable de leur représentativité.

En outre, l'instauration éventuelle d'un nouvel état (« très bon état chimique ») pour la protection des eaux souterraines non polluées, prévue dans cette option, a été également rejetée, car cela créerait une charge administrative et des coûts additionnels inutiles, alors que la protection des eaux souterraines non polluées pourrait être assurée par d'autres moyens (tels que les zones protégées prévues à l'article 6 de la DCE, l'application de la clause de non détérioration, etc.)

4.4.3. Conclusion – Option choisie

Sur la base de l'analyse des deux options, le choix s'est porté sur la première option pour l'élaboration de la proposition de la directive dérivée sur les eaux souterraines. Des éléments de la seconde option ont toutefois été inclus dans la proposition finale. Ils concernent l'inclusion d'un nombre limité de normes de qualité communautaires basées sur la législation communautaire existante (nitrates, pesticides et biocides) et la possibilité pour la Commission de développer une proposition de nouvelles normes communautaires sur la base des valeurs seuils devant être établies par les états membres.

5. SURVEILLANCE ET EVALUATION DES RESULTATS ET DES INCIDENCES DE LA PROPOSITION UNE FOIS MISE EN OEUVRE

La directive proposée sera étroitement liée à la mise en œuvre de la directive cadre dans le domaine de l'eau. En d'autres termes, la surveillance des eaux souterraines et le régime de protection seront intégrés dans le plan de gestion de district hydrographique, y compris la notification de l'état chimique et quantitatif des eaux souterraines. La politique de surveillance sera donc assurée par une notification régulière dans le cadre du plan de gestion de district hydrographique, c.à.d. tous les six ans à partir de 2009.

La disposition prévoyant la création d'un comité de réglementation (article 21 de la directive cadre dans le domaine de l'eau), qui s'appliquera également à la directive proposée, ouvre la possibilité d'une évaluation ex-post de la politique mise en œuvre. À cet égard, des règles de procédure seront adoptées par le comité de réglementation au moment de sa création (fin 2003).

6. CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES

6.1. États membres et parties intéressées

Le groupe cible aux fins de la consultation sur la présente analyse d'impact approfondie était le forum consultatif d'experts pour les eaux souterraines. Ce forum a été constitué en novembre 2001 afin d'examiner toutes les questions liées au développement de la directive

dérivée relative aux eaux souterraines. Il s'agit d'un groupe d'une cinquantaine de participants, constitué de représentants des administrations nationales (principalement des ministères ou agences pour l'environnement) des États membres et des pays candidats, des ONG (telles que le Bureau européen pour l'environnement et le Wildlife Trusts), des associations industrielles (CEFIC, Eurométaux), des syndicats (UNICE), des associations pour l'eau et les consommateurs (EUREAU), des associations agricoles (ECPA, EULA), des experts techniques (par ex. organismes européens de surveillance géologique), des représentants des régions européennes (EPRO) et des fonctionnaires des différentes directions générales de la Commission européenne (DG AGRI, ENTR, RTD et SANCO).

Le forum consultatif d'experts pour les eaux souterraines s'est réuni à cinq reprises (novembre 2001, mars, juin et octobre 2002, mars 2003) afin d'examiner les différents éléments du présent projet de proposition de directive sur les eaux souterraines. Diverses options ont été envisagées, en particulier les deux décrites dans la présente analyse d'impact. La consultation a donc permis d'examiner en profondeur divers aspects de l'impact, et les résultats de cet exercice ont été consignés dans des documents (comptes rendu des réunions du forum consultatif d'experts) pris en compte lors de la rédaction du projet de directive et de l'analyse d'impact approfondie. Les arguments pour et contre qui apparaissent dans les sections 4.1 et 4.2 sont en fait repris de ces discussions.

En ce qui concerne le projet, une première ébauche a été envoyée aux membres du forum le 21 janvier 2003. Les principaux éléments de l'analyse d'impact approfondie ont été examinés lors de la 5e réunion, le 10 mars 2003, et un premier projet a été envoyé aux membres en sollicitant leurs commentaires avant le 15 avril 2003.

6.2. Services de la Commission

Les principaux éléments de l'analyse d'impact approfondie (comme indiqué dans l'analyse d'impact préliminaire) ont également été examinés avec des représentants des services de la Commission (les directions générales agriculture, entreprise, recherche, et santé et consommateurs, et l'unité C4 – Biotechnologie et pesticides de la DG environnement) le 5 février 2003. Un projet d'analyse d'impact approfondie a été distribué aux services de la Commission (ainsi que le projet de directive) et examiné avec ces derniers le 25 mars 2003. Un projet avancé de l'analyse d'impact approfondie (intégrant les commentaires des services de la Commission) a été rédigé et diffusé le 31 mars, en invitant les remarques éventuelles avant le 15 avril 2003.

6.3. Pays en voie d'accèsion et candidats

Les pays en voie d'accèsion et candidats ont participé au même niveau que les États membres et les parties intéressées (même processus de consultation qu'au paragraphe 6.1). En outre, deux ateliers ont été organisés avec les représentants des administrations et des experts des pays candidats, afin d'examiner les questions particulières liées à la gestion des eaux souterraines et les modalités d'intégration de la future directive sur les eaux souterraines dans les pratiques actuelles de gestion de ces pays.

Un premier atelier « Gestion des eaux souterraines - les défis de la mise en oeuvre de la directive cadre dans le domaine de l'eau » s'est tenu à Vilnius (LT) du 10 au 13 octobre 2002, avec la participation de 30 représentants venus d'Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie et Slovénie. Un second atelier s'est tenu à Budapest (HU) le 6 mars 2003, à l'initiative des ministères de l'environnement des Pays-Bas et de Hongrie. Ces deux ateliers ont révélé qu'un système de gestion des eaux souterraines correct est déjà en place dans les pays candidats, et que la connaissance de la politique de l'UE dans ce domaine est excellente.

7. PROJET DE PROPOSITION DE LA COMMISSION ET JUSTIFICATION

- La politique choisie (première option) répond aux exigences de l'article 17 de la DCE. Elle met en place un niveau approprié de protection des eaux souterraines, tout en laissant aux états membres une flexibilité en matière de mise en œuvre des mesures qui sont pleinement intégrées dans les dispositions de la DCE.
- Une approche ambitieuse basée sur un système normatif strict a été rejetée en raison des difficultés techniques de mise en œuvre et des coûts afférents trop élevés pour les états membres. L'option choisie tient compte des caractéristiques locales et est plus flexible, donc plus proportionnée, en termes de coûts/bénéfices pour la protection des eaux souterraines.
- En raison du manque de données et de connaissances, il n'a pas été possible de dresser un tableau général des concentrations de polluants dans les eaux souterraines européennes comme base pour l'établissement de normes de qualités communes pour une série de substances. En conséquence, la proposition de la Commission demande aux états membres d'établir, dans un laps de temps défini, des valeurs seuils pour les polluants qui caractérisent les masses d'eaux souterraines comme courant un risque. Le travail de caractérisation et l'établissement de valeurs seuils permettront d'obtenir des données et de rassembler des connaissances qui formeront à l'avenir les bases d'une protection améliorée (affinage des valeurs seuils, développement d'éventuelles normes de qualités communes).
- La stratégie commune de mise en œuvre de la DCE, incluant les eaux souterraines, peut être considérée comme une mesure d'accompagnement pour préparer une meilleure mise en œuvre à la fois de la DCE et de la future directive sur les eaux souterraines. A ce titre, un nouveau groupe de travail « Caractérisation et surveillance des eaux souterraines » va être constitué, dont la mission sera de développer des guides en consultation avec les états membres, les pays en voie d'accession et les parties intéressées. Cette approche devrait permettre d'optimiser les impacts positifs de la proposition et de minimiser les éventuels impacts négatifs.